



ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ И МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОТНОШЕНИЯ

FOREIGN EXPERIENCE OF STATE MANAGEMENT AND INTERNATIONAL RELATIONS

Ars Administrandi (Искусство управления). 2022. Т. 14, № 1. С. 150–173.

Ars Administrandi. 2022. Vol. 14, no. 1, pp. 150–173.



Контент доступен по лицензии Creative Commons Attribution 4.0 International License
The content is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License

Научная статья

УДК 323.1

<https://doi.org/10.17072/2218-9173-2022-1-150-173>

РЕГИОНАЛИЗМ И МНОГОУРОВНЕВАЯ ПОЛИТИКА ПО ЯЗЫКОВОМУ ВОПРОСУ В СТРАНАХ ЕВРОПЫ

Надежда Владимировна Борисова¹✉, Петр Вячеславович Панов²

^{1,2} Пермский федеральный исследовательский центр Уральского отделения Российской академии наук, Пермь, Россия

¹ Пермский государственный национальный исследовательский университет, Пермь, Россия

¹ borisova_nv@psu.ru✉, <https://orcid.org/0000-0002-4516-0820>

² panov.petr@gmail.com, <https://orcid.org/0000-0002-0759-7618>

Аннотация. Введение: Хартия региональных языков или языков меньшинств, принятая Советом Европы, является значимым регулятором языковой политики в подписавших и ратифицировавших ее странах. Языковая политика в отношении меньшинств, таким образом, оказывается ярким примером multi-level governance (MLG) – нового модуса политических взаимодействий, для которого характерна не иерархическая система подчинения одному центру (государству), свойственная идеально-типической модели nation-state, а плюралистическая, дисперсная активность множества акторов, взаимодействующих на разных и взаимосвязанных между собой уровнях власти. MLG, однако, развивается неравномерно, поскольку субнациональные акторы в разной мере претендуют на субъектность в политических взаимодействиях. **Цель:** выявление механизмов воздействия регионалистских партий на вовлеченность региональных акторов в многоуровневую политику и определение того, как это влияет на силу языковой политики в отношении региональных языковых меньшинств. **Методы:** large-N сравнительный анализ и сравнительно-ориентированный case-study. **Результаты:** large-N сравнительный анализ 134 регионов стран, ратифицировавших Европейскую хартию региональных языков или языков меньшинств, подтвердил позитивное влияние регионалистских партий на масштабы гарантий и преференций, которые получают языки меньшинств в регионах. Тематическое исследование сербской Воеводины как наиболее типичного случая позволило раскрыть механизмы этой взаимосвязи. Будучи представлены в органах власти региона, регионалистские партии не только продвигают языковые требования в публичную повестку, но и добиваются более активного

вовлечения региональных акторов в разработку и принятие решений по вопросам языковой политики на национальном уровне. По инициативе регионалистских партий сначала в Воеводине, а затем и на территории всей страны произошла институционализация этнических советов как значимых акторов языковой политики. Таким образом, в языковую политику активно включаются негосударственные акторы, что в полной мере согласуется с концепцией MLG. **Выводы:** регионалистские партии и движения оказывают существенное влияние на силу языковой политики в отношении меньшинств. Представленность этих партий в региональном парламенте демонстрирует устойчивое и статистически значимое воздействие и на объем обязательств, которые берут в отношении региональных языков государства, ратифицировавшие Хартию, и на степень их имплементации.

Ключевые слова: регионализм, многоуровневая политика, миноритарные языки, языковая политика, сравнительный анализ

Благодарности: статья подготовлена при финансовой поддержке Российского научного фонда в Пермском федеральном исследовательском центре Уральского отделения Российской академии наук, проект № 19-18-00053 «Субнациональный регионализм и динамика многоуровневой политики (российские и европейские практики)».

Для цитирования: Борисова Н. В., Панов П. В. Регионализм и многоуровневая политика по языковому вопросу в странах Европы // *Ars Administrandi* (Искусство управления). 2022. Т. 14, № 1. С. 150–173. <https://doi.org/10.17072/2218-9173-2022-1-150-173>.

Original article

REGIONALISM AND MULTI-LEVEL GOVERNANCE ON LANGUAGE POLICY IN EUROPEAN COUNTRIES

Nadezhda V. Borisova¹✉, Petr V. Panov²

^{1,2} Perm Federal Research Center of the Ural Branch of the Russian Academy of Sciences, Perm, Russia

¹ Perm State University, Perm, Russia

¹ borisova_nv@psu.ru✉, <https://orcid.org/0000-0002-4516-0820>

² panov.petr@gmail.com, <https://orcid.org/0000-0002-0759-7618>

Abstract. Introduction: European Charter for Regional or Minority Languages, adopted by the Council of Europe, has become an important regulator of language policy in the signatory and ratifying countries. As a result, language policy towards minorities, turns out to be a bright example of multi-level governance (MLG) – a new pattern of political interactions, which is characterized not by hierarchical system of subordination to one center (the state), but pluralistic, dispersed activity of many actors interacting at different and interconnected levels of power. MLG, however, differs across various regions, since subnational actors intend to be self-sustained players of political interactions to varying degrees. **Objectives:** to identify the mechanisms of regionalist parties' impact of on the involvement of regional actors in multi-level governance and to determine how it influences on the strength of language policy towards minorities. **Methods:** large-N comparative analysis and comparatively oriented case-study. **Results:** a large-N comparative analysis of 134 regions from countries that have ratified the European Charter for Regional or Minority Languages has confirmed that the strength of regionalist parties has a positive effect on the scope of guarantees and preferences that minority languages receive in regions. The case-study of the Serbian Vojvodina, the most typical case, allows to expose the mechanisms of the impact of regionalists. Being represented in the regional authorities, regionalist parties not only promote language

issues on the public agenda, but also achieve more energetic involvement of regional actors in policy formulation and making decisions on language policy at the national level. At the initiative of regionalist parties, first in Vojvodina, and then throughout the country, ethnic councils were institutionalized as significant actors in language policy. Thus, non-state actors are actively involved in the language policy, which is fully consistent with the MLG approach. **Conclusions:** regionalist parties and movements have a significant influence on the strength of language policy towards minorities. Its strength demonstrates a stable and statistically significant impact both on the volume of obligations undertaken in relation to regional languages, and on the degree of their implementation. Another significant factor is the presence of a kin-state among the linguistic minority.

Keywords: regionalism, multi-level governance, minority languages, language policy, comparative analysis

Acknowledgements: the research was supported by the grant program of the Russian Science Foundation at Perm Federal Research Center of the Ural Branch of the Russian Academy of Sciences, project no. 19-18-00053 "Subnational regionalism and dynamics of multilevel policy (Russian and European practices)".

For citation: Borisova, N. V. and Panov, P. V. (2021), "Regionalism and multi-level governance on language policy in European countries", *Ars Administrandi*, vol. 14, no. 1, pp. 150–173, <https://doi.org/10.17072/2218-9173-2022-1-150-173>.

ВВЕДЕНИЕ

Языковая политика в современной Европе имеет многоуровневый характер, что проявляется в ее субъектном составе и наборе основных арен развертывания. Так, хотя ведущим субъектом языковой политики было и остается национальное государство, 25 европейских стран подписали и ратифицировали Европейскую хартию региональных языков или языков меньшинств (далее – Хартия), которая реализуется под эгидой Совета Европы¹. В результате значимым регулятором языковой политики в этих странах становятся структуры наднационального уровня, так как именно европейские эксперты оценивают языковую политику и дают рекомендации по ее формированию. С другой стороны, поскольку речь идет о региональных языках и языках меньшинств, в процесс подготовки к подписанию Хартии, а тем более в реализацию принятых обязательств вовлекаются региональные и субрегиональные (местные) акторы. При этом важно подчеркнуть, что, ратифицируя Хартию, государство может взять разный объем обязательств (или не брать совсем) в отношении различных региональных языков. Иными словами, сила (глубина, масштабы) языковой политики, реализуемой в странах и регионах, подписавших Хартию, существенно различается.

Нельзя не заметить, что и в тех странах, которые остаются за рамками Хартии, языковая политика в отношении меньшинств также характеризуется многоуровневыми взаимодействиями и варьируется в кроссрегиональном

¹ *European Charter for Regional or Minority Languages*. 1992. 5 Nov. [Электронный ресурс] // Official website of Council of Europe. URL: <https://rm.coe.int/1680695175> (дата обращения: 11.06.2021).

плане. Например, сила и возможности немецкого языка в Южном Тироле в Италии значительно выше, чем, скажем, сицилийского на Сицилии. В России статус региональных языков имеют титульные языки большинства республик, в то время как в иных субъектах Российской Федерации языки меньшинств поддерживаются на общих основаниях в рамках программ по гармонизации межэтнических отношений (Филиппова, 2020, с. 583–587). Франция частично признает и защищает корсиканский язык и минимально поддерживает бретонский, однако в ряде локалитетов «по образцу» европейской приняты местные языковые хартии², что свидетельствует не только о наличии запроса на защиту региональных / местных языков, но и о претензиях локальных сообществ на субъектность и включение в практики многоуровневого управления по языковому вопросу³.

Тем не менее в данной работе исследуются только страны, которые ратифицировали Хартию и, соответственно, проводят языковую политику в рамках общих европейских институциональных процедур. Это позволяет устранить влияние такого фактора, как различия в наднациональном институциональном контексте, и сфокусироваться на исследовательском вопросе – как степень вовлеченности региональных акторов в многоуровневую политику влияет на силу языковой политики в отношении региональных языковых меньшинств. В первой части статьи дана краткая характеристика Хартии и сформулированы теоретические ожидания относительно факторов, влияющих на силу языковой политики в отношении меньшинств. Во второй части выдвинутые предположения протестированы с помощью large-N сравнительного анализа. В третьей представлены результаты case-study Воеводины – сербского региона, оказавшегося наиболее типичным случаем по результатам количественного анализа.

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

Европейская хартия и языковая политика в отношении меньшинств

Хартия региональных языков или языков меньшинств, один из основополагающих международных документов в сфере языковой политики, была принята Советом Европы 5 ноября 1992 года и вступила в силу 1 марта 1998 года.

² *Promoting ratification of the European Charter for Regional or Minority Languages in France* [Электронный ресурс] // Official website of Council of Europe. URL: <https://www.coe.int/en/web/european-charter-regional-or-minority-languages/promoting-ratification-in-france> (дата обращения: 11.06.2021).

³ Так, в 2021 году французский парламент принял закон о региональных языках, на действие которого, однако, Конституционный совет Франции наложил вето. В соответствии с этим законом во Франции предполагалась институционализация преподавания и обучения на региональных языках в государственных школах, а также право граждан – носителей региональных языков при написании в гражданских документах имен и фамилий использовать диакритические знаки. Отказ Конституционного совета поддержать решение законодателей вызвал серию протестов в целом ряде регионов и городов. См.: *French court blocks historic local languages law* [Электронный ресурс] // The Connexion. 2021. 6 June. URL: <https://www.connexionfrance.com/Mag/Language/French-court-blocks-historic-local-languages-law-repealed-by-the-highest-constitutional-authority-in-France> (дата обращения: 10.06.2021).

В статье 1 под региональными понимаются те языки, которые: «а) традиционно используются на территории государства жителями этого государства, представляющими собой группу, численно меньшую, чем остальное население государства; и б) отличаются от официального языка (языков) этого государства»⁴. Следует отметить, что в данной статье есть оговорка о не включении в региональные языки диалектов официального языка (языков). Хартия также определяет перечень регионов, в которых используются соответствующие языки меньшинств.

Подписавшее и ратифицировавшее Хартию национальное государство берет на себя обязательства реализовывать ее цели и принципы, зафиксированные в части II, а часть III Хартии содержит перечень конкретных мер, которые необходимо принять для реализации этих целей и принципов в семи сферах: образование, судопроизводство, органы публичной власти и государственные службы, средства массовой информации, культура, экономика и социальные отношения, трансграничные (межгосударственные) обмены и сотрудничество.

Контроль за исполнением взятых страной обязательств производится через предоставление Генеральному секретарю Совета Европы периодических национальных мониторинговых отчетов. Затем эти отчеты рассматривает Комитет экспертов. Он дает оценку исполнения обязательств и представляет доклад Комитету министров, и уже последний составляет рекомендации для национальных правительств. Таким образом, в совокупности национальные отчеты и отчеты экспертов (для разных стран доступно разное количество тактов мониторинга) содержат достаточно подробную информацию: 1) об объеме принятых страной обязательств для каждого языка по отдельным сферам; 2) о мероприятиях, составляющих языковую политику, их участниках, уровнях реализации, в том числе в региональном разрезе; 3) о достижениях и проблемах в реализации взятых обязательств (в отношении языков и регионов).

Подписывая Хартию, государство должно взять на себя обязательства по меньшей мере по 35 пунктам / подпунктам из перечня части III Хартии, однако объем обязательств в отношении разных языков может быть различным, а в отношении каких-то языков государство может и не брать на себя обязательств. Например, Великобритания ратифицировала Хартию в отношении корнского, ольстерско-шотландского, гаэльского, валлийского, скотс и мэнского гаэльского языков, однако расширенные обязательства взяла только для валлийского, ирландского и гаэльского. Польша не включает в свои обязательства поддержку силезского языка, рассматривая его как диалект польского, несмотря на то что в Силезии уже многие десятилетия существует общественно-политическое движение, требующее признания силезского языка как самостоятельного (Szmeja, 2021). Таким образом, сила языковой политики (глубина и масштаб принятых обязательств и их реализации) в отношении языковых меньшинств в разных регионах,

⁴ *European Charter for Regional or Minority Languages... Art. 1.*

а также на разных аренах публичного взаимодействия вариативна. Возникает вопрос: чем объяснить эти различия?

С. Зоннтаг, Л. Кардинал (Sonntag and Cardinal, 2015), Э. Лю (Liu, 2015; Liu, 2016), А. Карла (Carla, 2007) в своих исследованиях эмпирически доказывают, что направленность и содержание языковой политики зависят от этноязыковой структуры сообщества и / или контекста (например, политические и исторические условия), в котором происходит ее институционализация и реализация. В литературе наиболее полно разработано и эмпирически протестировано структурное объяснение силы языковой политики. В частности, Э. Лю доказывает зависимость между размером этноязыковой группы и масштабом признания ее прав на родной язык. Обращаясь к разнообразным практикам признания прав языковых меньшинств в демократиях и автократиях, она отмечает, что, хотя первые признают миноритарные языки вдвое чаще, чем вторые, более значимым для признания является не характер политического режима, а доля языкового меньшинства в составе населения (Liu, 2016). В нашем случае структурное объяснение представляется недостаточным, поскольку сама идеология, «дух» Хартии (да и европейской политики в отношении меньшинств в целом) таковы, что объектом защиты становятся права именно меньшинств, независимо от того, каков их вес в составе населения. Поэтому в данной работе предложен несколько иной подход к европейской языковой политике – через призму *multi-level governance* (MLG) (Hooghe and Marks, 2001; Hooghe et al., 2016). Основная идея этой концепции – описание и анализ процесса формулирования и реализации политических курсов под углом зрения включенности в него акторов разного уровня (национальных, региональных, локальных) и разного типа (государственных и негосударственных). Речь идет не просто о политико-административных межправительственных отношениях, а о новом модусе политических взаимодействий, для которого характерна не иерархическая система подчинения одному центру (государству), свойственная идеально-типической модели *nation-state*, а плюралистическая, дисперсная активность множества акторов, взаимодействующих на разных и взаимосвязанных между собой уровнях власти (Stephenson, 2013, p. 817).

Под этим углом зрения важным фактором, влияющим на силу языковой политики в отношении региональных меньшинств (в плане как принятия обязательств, так и их имплементации), оказывается вовлеченность в разработку, принятие и реализацию решений акторов, наиболее заинтересованных в данной политике. В нашем случае к ним относятся прежде всего региональные власти и языковые меньшинства. Однако не всякий регион ведет себя субъектно во взаимоотношениях с центром, и более активную вовлеченность в многоуровневые взаимодействия можно ожидать от тех административно-территориальных единиц, где получил развитие регионализм⁵. Наиболее явно требования регионализма артикулируются регионалистскими политическими

⁵ Концепт регионализма имеет разные коннотации (Панов, 2020). В данном случае используется одна из них: регионализм как стремление к политическому конституированию региона, обретению им политической субъектности и включению его в политический процесс.

партиями⁶. В то же время большинство регионалистских партий являются этнорегионалистскими, то есть в той или иной мере продвигают в повестку вопросы, связанные с этническими меньшинствами. В деятельности регионалистских партий, таким образом, аккумулируется и потенциал субъектности региона, его вовлечения в многоуровневые взаимодействия, и потенциал воздействия меньшинств на языковую политику. Кроме того, отметим, что, хотя активность регионалистских партий как таковая относится к агентским факторам языковой политики, в их силе (политическом весе) косвенно отражается и структурный фактор: при прочих равных условиях у более значительных по численности языковых меньшинств будут более влиятельные этнорегионалистские партии.

Разумеется, помимо значимости регионалистских партий, при объяснении силы языковой политики в отношении меньшинств в регионах Европы необходимо учитывать и другие факторы. Один из них – институциональная организация власти в стране, то есть наличие и объем собственных полномочий у регионов, их возможности участия в принятии решений на национальном уровне, правила взаимоотношений между центром и регионами. Далее, поскольку, как и любой политический курс, языковая политика требует ресурсов для реализации, существенное значение может иметь уровень экономического развития региона. Значимое влияние на силу языковой политики способна оказывать внешняя поддержка, особенно со стороны таких влиятельных акторов, как государства, так что благоприятным фактором для языковых меньшинств является наличие у них «родственных государств» (kin-states), то есть государств, где данное языковое меньшинство является доминирующей группой (Waterbury, 2020). Наконец, представляется важным и такой фактор, как «общий контекст», в котором формируется и реализуется языковая политика в регионе. Его активность в Европе, вовлеченность в европейские взаимодействия, причем не только региональных органов власти, но и региональной общественности в целом, создает благоприятную атмосферу, в которой проводится языковая политика в отношении меньшинств.

Суммируя все вышесказанное, можно выдвинуть ряд гипотез.

Гипотеза 1. Сила регионалистских партий в регионе позитивно влияет на силу языковой политики в отношении меньшинств в регионе.

Гипотеза 2. Объем полномочий региональных властей (возможность принимать самостоятельные решения и участвовать в принятии решений на национальном уровне) позитивно влияет на силу языковой политики в отношении меньшинств в регионе.

Гипотеза 3. В экономически более благополучных регионах реализуется более сильная языковая политика в отношении меньшинств.

⁶ К регионалистским принято относить партии, которые, во-первых, являются региональными, то есть в отличие от общенациональных партий проявляют активность, в том числе электоральную, в одном или нескольких регионах страны, и, во-вторых, выдвигают при этом регионалистские по своему характеру требования, то есть стремятся к получению регионом автономии (в той или иной форме), увеличению объема полномочий региона, повышению качества их реализации (De Winter and Türsan, 1998; Dandoy, 2010; Massetti and Schakel, 2016).

Гипотеза 4. Наличие у языкового меньшинства (меньшинств) «родственного государства» (kin-state) позитивно влияет на силу языковой политики в отношении меньшинств в регионе.

Гипотеза 5. Вовлеченность регионов во взаимодействия на европейском уровне позитивно влияет на силу языковой политики в отношении меньшинств в регионе.

РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

Эмпирическая база исследования и анализ данных

Единица наблюдения в данном исследовании – регион, понимаемый как административно-территориальная единица первого субнационального уровня, в которой есть органы власти, обладающие значительными собственными полномочиями. Таким образом, под понятие региона в указанном смысле не попадают ни так называемые административные регионы, в которых органы власти являются подразделениями центрального правительства, ни тем более статистические регионы, которые создаются и используются для нужд статистики и планирования и не являются административно-территориальными единицами. Следует также заметить, что «регионом» принято обозначать мезоуровень публичной власти, который находится между национальным уровнем власти и местным самоуправлением. Соответственно к регионам не относятся муниципалитеты, то есть административно-территориальные единицы местного (локального) уровня (Abels and Battke, 2019, p. 6).

Европейскую хартию региональных языков или языков меньшинств к настоящему времени подписали и ратифицировали 25 стран, однако в пяти странах (Кипр, Лихтенштейн, Люксембург, Черногория и Словения) регионы в указанном выше понимании отсутствуют. Кроме того, из исследования исключена Армения, которая географически не относится к Европе, а также Босния и Герцеговина по причине специфики ее политико-институционального устройства. Таким образом, остается 18 стран (Австрия, Великобритания, Венгрия, Германия, Дания, Испания, Нидерланды, Норвегия, Польша, Румыния, Сербия, Словакия, Украина, Финляндия, Хорватия, Чехия, Швейцария и Швеция), в которых насчитывается 295 административно-территориальных единиц, попадающих под определение «регион»⁷.

Политика в отношении региональных языков и языков меньшинств, очевидно, имеет смысл лишь тогда, когда в регионе проживают языковые меньшинства. Для выявления таких регионов была использована информа-

⁷ В двух странах регионы в указанном понимании обнаруживаются только на части территории. В Сербии это Воеводина (на остальной части страны есть только муниципалитеты), в Великобритании – Шотландия, Уэльс и Северная Ирландия (на территории Англии регионы имеют статистический характер). Кроме того, не учитываются имеющие особый статус Гренландия и Фарерские острова (Дания), Сеута и Мелилья (Испания), где языковая политика регулируется специальным образом.

ция Language Diversity Project⁸. Здесь в картографическом виде представлена пространственная локализация языковых меньшинств в странах Европы. В программе ArcGIS на эти карты была наложена сетка административно-территориального деления, в результате чего выявлено 134 региона, где локализованы языковые меньшинства⁹.

Для измерения зависимой переменной «сила языковой политики» были использованы два показателя: объем взятых обязательств в отношении региональных языков и степень их исполнения. Каждому из пунктов / подпунктов, которые содержатся в перечне возможных обязательств (часть III Хартии), присвоено значение по дихотомической (0–1) либо порядковой (если пункт поддается ранжированию) шкале. Затем все значения суммированы и получен интегрированный индекс силы языковой политики – *ИИЯП-обязательства*. Его максимальное значение достигает 78. Примечательно, что до него не дотянул ни один регион. В реальности значение этого индекса варьируется от 26 (Каринтия в Австрии) до 65 (регионы Румынии), а в 21 регионе из 134, в которых зафиксированы локализованные языковые меньшинства, ИИЯП-обязательства имеют значение «0». Иными словами, в этих регионах проживают те меньшинства, в отношении которых государство не принимает никаких обязательств. Типичным примером являются несколько регионов Хорватии, где локализованы сербские языковые меньшинства. Аналогичная ситуация с русинским языком в Польше (Люблинское и Подкарпатское воеводства имеют значение «0»), сканским языком в Швеции и т.д. Второй показатель – *ИИЯП-исполнение*. Данные об исполнении обязательств содержатся в мониторинговых и экспертных отчетах Совета Европы. В случае выполнения обязательств присваивалось значение, указанное в приложении для каждого из пунктов / подпунктов. В случае частичного выполнения снималось «0,5» от изначально предполагаемого. В случае невыполнения / непредоставления информации / формального выполнения присваивался «0». Если в регионе обнаруживается несколько языков меньшинств и в отношении них были приняты разные обязательства либо эти обязательства исполняются в разной степени, региону присваивалось максимальное значение.

Набор независимых переменных соответствует сформулированным выше гипотезам. Сила регионалистских партий (*СилаРП*) измерялась на основе электоральной статистики. За три последних электоральных цикла было рассчитано среднее значение доли мест, полученных регионалистской партией в региональном парламенте, а затем выполнено ранжирование от 0 до 10. В тех регионах, где действуют несколько регионалистских партий, их места суммировались. Объем полномочий региональных властей кодировался на основе

⁸ *Language diversity* [Электронный ресурс]. URL: <http://www.map.language-diversity.eu> (дата обращения: 25.08.2021).

⁹ Поскольку в данном исследовании единицей анализа является регион, при выделении языковых меньшинств учитывались только те, которые имеют пространственную локализацию, то есть представлены на картах в виде полигонов (исключены полигоны цыган по причине специфики этой этнической группы). Кроме того, исключены диалекты официальных языков, поскольку, как отмечалось выше, они остаются за рамками Хартии.

базы данных Regional Authority Index (RAI)¹⁰. Для измерения «ресурсности» региона использовался стандартный индикатор – валовой региональный продукт на душу населения (*ВРП-дн*)¹¹. Для того чтобы учесть кросс-страновые различия, *ВРП-дн* был взвешен валовым национальным продуктом на душу населения, так что значение больше «1» имеют регионы, экономически более благополучные на фоне данной страны, а менее «1» – относительно бедные. Наличие языкового меньшинства (меньшинств) «родственного государства» (*kin-state*) кодировалось дихотомически. Если в регионе два или более языковых меньшинств, ему присваивалось наибольшее значение. Измерение вовлеченности регионов во взаимодействия на европейском уровне было сделано на основе участия региональных акторов в программах европейской межрегиональной кооперации INTERREG. С использованием специального сервиса Keep.eu¹² было подсчитано количество проектов по линии INTERREG, в которые вовлечены организации каждого из 134 регионов, с 2000 года по настоящее время (переменная *Проекты*).

Дескриптивная статистика по всем переменным представлена в таблице 1.

Таблица 1 / Table 1

Дескриптивная статистика / Descriptive statistics

Переменные	N	Минимум	Максимум	Среднее	Медиана	Стандартное отклонение
ИИЯП-обязательства	134	0	65,00	37,53	35,00	20,13
ИИЯП-исполнение	134	0	57,50	24,74	23,50	15,48
СилаРП	132	0	10,00	0,89	0,00	1,95
RAI	134	6	27,00	11,06	8,00	5,98
ВРП-дн	116	0,44	2,42	0,88	0,82	0,26
Kin-state	134	0	1,00	0,79	1,00	0,41
Проекты	134	0	662	139,61	99,00	144,82

Анализ данных был выполнен методом множественной линейной регрессии. Для тестирования гипотез построено несколько регрессионных моделей. В модели 1 в качестве зависимой переменной выступает *ИИЯП-обязательства*, в модели 2 – *ИИЯП-исполнение*. Это позволило оценить, как меняется влияние факторов языковой политики при переходе от принятия обязательств

¹⁰ Regional Authority Index (RAI) [Электронный ресурс] // Gary Marks. 2021. 16 May. URL: <https://garymarks.web.unc.edu/data/regional-authority-2/> (дата обращения: 25.08.2021).

¹¹ Источник данных – статистическая база Европейского союза. См.: *Database* [Электронный ресурс] // Official website of Eurostat. URL: <https://ec.europa.eu/eurostat/data/database> (дата обращения: 26.03.2021). Для стран, которые не входят в Европейский союз, использована статистика Организации экономического сотрудничества и развития. См.: *Data by theme* [Электронный ресурс] // OECD.Stat. URL: <https://stats.oecd.org/> (дата обращения: 26.03.2021).

¹² *About keep.eu* [Электронный ресурс] // Keep.eu. URL: <https://keep.eu/about-keep-eu/> (дата обращения: 26.03.2021).

в отношении языковых меньшинств к их имплементации. Далее, как уже отмечалось выше, в 21 из 134 регионов никаких обязательств по языковой политике не принято. Исключение этих регионов («сокращенная выборка») позволило проверить результаты первых двух моделей на робастность. Это сделано в моделях 3 и 4, построенных по тому же принципу: разные зависимые переменные (*ИИЯП-обязательства* и *ИИЯП-исполнение* соответственно) при том же наборе предикторов.

Нужно иметь в виду, что обязательства по языковой политике принимают именно государства, а не регионы. Нередко страны берут унифицированные обязательства по отношению к языкам всех (или почти всех) меньшинств, и тогда переменная *ИИЯП-обязательства* принимает одинаковые значения. Например, в Испании – 65 (во всех регионах); в Польше – 43 (кроме регионов, где проживают русины); в Хорватии – 34 (кроме регионов, где локализовано сербское меньшинство). Таким образом, необходимо принимать в расчет тот факт, что наряду с выдвинутыми выше гипотезами на силу языковой политики могут оказывать влияние «страновые факторы», то есть особенности языковой политики, проводимой на национальном уровне. Чтобы учесть эту возможность, а также избежать автокорреляции, во все модели были включены восемь биномиальных страновых предикторов, фиксирующих те страны, из которых в выборке для анализа оказались пять и более регионов (Венгрия, Испания, Польша, Румыния, Словакия, Финляндия, Хорватия и Швеция). Как показала диагностика моделей, это позволило устранить автокорреляцию остатков. Кроме того, это дало возможность выявить, насколько значимы «страновые факторы» и в каких именно странах.

Результаты регрессионного анализа представлены в таблице 2.

Таблица 2 / Table 2

Результаты регрессионных моделей / Regression models results

Страны	Model 1 (ИИЯП- обязательства)	Model 2 (ИИЯП- исполнение)	Model 3 (ИИЯП- обязательства)	Model 4 (ИИЯП- исполнение)
	Est (St. Er.)	Est (St. Er.)	Est (St. Er.)	Est (St. Er.)
Венгрия	5,222 (7,119)	–3,009 (4,964)	–3,297 (3,819)	–10,179*** (4,021)
Испания	40,332*** (7,073)	29,643*** (4,932)	27,783*** (3,392)	23,166*** (3,571)
Польша	9,385 (7,104)	–8,150 (4,954)	2,794 (3,848)	–19,243*** (4,052)
Румыния	35,204*** (6,883)	19,257*** (4,800)	22,047*** (3,627)	10,928*** (4,800)
Словакия	28,217*** (7,784)	2,505 (5,428)	13,592*** (3,923)	–7,291* (4,130)
Финляндия	35,595*** (6,835)	32,947*** (4,767)	13,420*** (3,534)	20,105*** (3,721)

Страны	Model 1 (ИИЯП- обязательства)	Model 2 (ИИЯП- исполнение)	Model 3 (ИИЯП- обязательства)	Model 4 (ИИЯП- исполнение)
	Est (St. Er.)	Est (St. Er.)	Est (St. Er.)	Est (St. Er.)
Хорватия	-9,270 (6,942)	-8,108* (4,841)	-6,446 (4,167)	-6,209 (4,388)
Швеция	10,254* (5,883)	4,897 (3,989)	-4,352 (3,627)	-4,362 (3,184)
ВРП-дн	-2,663 (5,730)	2,169 (3,995)	-0,787 (2,796)	2,757 (2,944)
Kin-state	22,237*** (3,840)	13,457*** (2,677)	3,888* (2,258)	5,594*** (2,377)
Проекты	0,026** (0,013)	0,012 (0,009)	0,001 (0,006)	0,001 (0,006)
RAI	0,923** (0,399)	0,747*** (0,278)	-0,080 (0,206)	0,189 (0,216)
СилаРП	1,374** (0,687)	0,943* (0,479)	0,876*** (0,318)	0,551* (0,335)
Константа	-7,589 (9,989)	-5,701 (6,966)	36,493*** (5,442)	18,272*** (5,730)
Adjusted R-square	0,612	0,681	0,798	0,767
N	114	114	94	94
Sig.	*p < 0,1; **p < 0,05; ***p < 0,01			

Результаты анализа подтверждают предположение о том, что страновая специфика имеет существенное значение. Однако это касается не всех стран, а лишь трех: Румынии, Финляндии и Испании. Принадлежность к этим странам увеличивает значения *ИИЯП-обязательства* и *ИИЯП-исполнение* на 10–40 единиц (в зависимости от модели). Противоположный эффект дает принадлежность к Хорватии: коэффициенты этого странового предиктора устойчиво негативные (снижают значения *ИИЯП-обязательства* и *ИИЯП-исполнение* на 6–8 единиц), хотя и не везде имеют статистическую значимость. В остальных случаях влияние страновых предикторов неустойчиво.

Что касается основных независимых переменных, две из них демонстрируют устойчивое, статистически значимое и соответствующее ожиданиям воздействие на силу языковой политики. Так, увеличение значения переменной *СилаРП* на одну единицу (соответствует 10 % мест в региональном парламенте) дает прирост значения *ИИЯП-обязательства* на 1,4 и *ИИЯП-исполнение* на 0,9; на сокращенной выборке регионов – соответственно 0,9 и 0,6. Хотя значения коэффициентов невелики, то есть влияние не слишком сильное, однако представляется важным тот факт, что коэффициенты устойчивы и статистически значимы. При этом более весомое воздействие *СилаРП*

оказывает на принятие обязательств по языковой политике в отношении меньшинств, тогда как в моделях с *ИИЯП-исполнение* и значения коэффициентов, и их статистическая значимость ниже. Это свидетельствует о том, что регионалистские партии активно артикулируют интересы региональных меньшинств, продвигая соответствующие требования в институциональную повестку, и национальным властям приходится с этим считаться. Исполнение же обязательств предполагает рутинную политико-административную работу, в которой ключевую роль играет административный аппарат, а регионалистские партии далеко не всегда включены в органы исполнительной власти.

Наряду с первой гипотезой подтвердилась и гипотеза 4: наличие у регионального языкового меньшинства «родственного государства» оказывает очень серьезное влияние, увеличивая значение *ИИЯП-обязательства* на 22, а *ИИЯП-исполнение* на 13 единиц. Правда, на сокращенной выборке коэффициенты существенно ниже (соответственно 3,9 и 5,6), но по-прежнему статистически значимы.

В отличие от *СилыРП* и *kin-state*, объем полномочий региональных властей показал позитивное влияние на силу языковой политики только в первых двух моделях, на сокращенной выборке значения коэффициентов *RAI* резко упали и потеряли статистическую значимость. Аналогичная ситуация с европейскими проектами. Благоприятная для языковой политики в отношении меньшинств атмосфера (интенсивная «включенность в Европу») имеет значение при принятии соответствующих обязательств, формируя стремление соответствовать европейским ценностям, но на стадии исполнения обязательств воздействие предиктора *Проекты* утрачивает статистическую значимость. Таким образом, можно сделать вывод, что гипотезы 2 и 5 подтвердились частично.

Что касается *ВРП-дн*, ни в одной из моделей коэффициенты этой переменной не имеют статистической значимости, то есть гипотеза 3 не подтвердилась. Вместе с тем обращает на себя внимание, что если в моделях 1, 3 коэффициенты *ВРП-дн* отрицательные, то в моделях 2 и 4 они имеют положительный знак. Таким образом, на принятие языковых обязательств уровень благополучия региона не оказывает влияния, эти решения принимаются под воздействием иных факторов. Однако результаты анализа не позволяют полностью отвергнуть предположение о связи экономического благополучия региона и того, как, в какой мере исполняются принятые обязательства.

В целом можно говорить о том, что протестированные модели имеют довольно неплохой объяснительный потенциал, Adjusted R-square (скорректированный R-квадрат) во всех случаях превышает 0,6; причем в моделях, где анализируется исполнение обязательств, значения R-square оказываются даже выше. Действительно, исполнение представляется более значимым аспектом языковой политики, нежели принятие обязательств. По этой причине именно модель 2 была использована для выявления наиболее типичного случая для углубленного исследования MLG и механизмов влияния регионалистских партий на языковую политику в отношении региональных меньшинств. Анализ показал, что наименьшие стандартизованные значения

остатков имеют шведские регионы Седерманланд (0,01) и Вестманланд (–0,01) и сербская Воеводина (–0,01). В шведских регионах языковая ситуация относительно простая (там проживают небольшие по численности финские меньшинства), поэтому для case-study была выбрана значительно более интересная в этом отношении Воеводина. Значение *ИИЯП-обязательства* здесь равно 34, а *ИИЯП-исполнение* – 21 (предсказанное в модели 2 – 21,11).

Воеводина: MLG как условие защиты прав языковых меньшинств и продвижения в Европу

Автономный край Воеводина является наиболее гетерогенным в этноязыковом отношении регионом Сербии (Belić B., 2014, p. 4): 66,8 % населения составляют сербы, 13 % – венгры, 2,6 % – словаки, 2,4 % – хорваты, 2,2 % – цыгане, 1,3 % – румыны, 1,1 % – черногорцы, 0,8 % – буньевцы, 0,7 % – русины, 0,5 % – македонцы¹³. Основная часть воеводинских венгров проживает в северной части края, причем в пяти муниципалитетах они составляют большинство населения. Воеводина – вполне развитая в экономическом отношении территория, ВРП на душу населения примерно равен общенациональным показателям.

Распад Социалистической Федеративной Республики Югославия в начале 1990-х годов и решение С. Милошевича о лишении Воеводины автономного статуса актуализировали вопрос о правах языковых меньшинств в политической повестке воеводинцев, что стимулировало формирование регионалистски настроенных политических партий и движений. В 1990-е годы на электоральной арене появились Лига социал-демократов Воеводины и Альянс воеводинских венгров, чьи программы содержали языковые требования, восстановление автономии Воеводины и даже создание конфедерации Сербии и Воеводины (Szerbhorvath, 2015, p. 60). Нельзя не заметить, что сила регионалистских партий в Воеводине ненамного выше среднего показателя по всей выборке регионов (за три последних электоральных цикла регионалисты имеют в среднем 14,3 % мест в легислатуре), однако воеводинские регионалисты постоянно входят в правящую коалицию, что существенно помогает продвижению языковых требований.

В 2002 году в результате политического давления со стороны регионалистов Демократическая партия Сербии, пришедшая к власти после свержения Милошевича, восстановила автономный статус Воеводины. Сначала был принят так называемый Омнибусный закон¹⁴, а в 2008 году – Устав автономного края Воеводина. По RAI объем полномочий органов власти Воеводины достигает 12,5 пункта, что примерно соответствует среднему значению этого пока-

¹³ 2011 Census of population, households and dwellings in the Republic of Serbia. Book 1: Ethnicity. Belgrade: Statistical Office, 2012 [Электронный ресурс] // Official website of Statistical Office of the Republic of Serbia. URL: <https://www.stat.gov.rs/en-us/oblasti/popis/popis-2011/> (дата обращения: 21.11.2021).

¹⁴ Сербия: «омнибус», идущий в никуда [Электронный ресурс] // Православ. портал «МОСКВА – ТРЕТИЙ РИМ». 2009. 22 дек. URL: <https://3rm.info/publications/1098-serbiya-omnibus-idushhij-v-nikuda.html> (дата обращения: 10.12.2021).

зателя по выборке¹⁵. Кроме того, в 2002 году был принят закон еще Социалистической Федеративной Республики Югославия «О защите прав и свобод этнических меньшинств»¹⁶, в соответствии с которым муниципалитет обязан вносить в свой устав официальное использование языка этнического меньшинства, если его доля в общей численности населения муниципалитета достигает 15 % по результатам последней переписи населения.

Политически эти и другие решения были связаны с продвижением евроинтеграции, что хорошо видно по содержанию программы Альянса 2004 года: «... Альянс воеводинских венгров однозначно заинтересован в том, чтобы Сербия и Черногория стала членом Европейского союза. ...Европейская интеграция – это единственный цивилизованный путь, который позволил бы нам, не меняя границ, реинтегрировать их в полной мере через Европу, к которой мы, венгры (иногда случайно, только в наших душах), всегда принадлежали... <...> Мы сформулировали и сказали, какую автономию мы хотим. <...> Мы ставим цели, с помощью которых мы будем пытаться предотвратить выселение венгров Воеводины из их родной груди, мы попытаемся остановить утечку мозгов, мы попытаемся замедлить... ассимиляцию, стимулировать и ускорить выживание венгров здесь, дома»¹⁷. В этих и иных политических заявлениях воеводинских венгров в первой половине – середине 2000-х годов четко прослеживается идея автономии Воеводины как условие и защиты прав этнических меньшинств в Воеводине, и продвижения евроинтеграции.

Одним из основополагающих элементов институционализации локальной автономии как механизма защиты прав этнических меньшинств у Альянса воеводинских венгров стали этнические советы – консультативно-совещательные органы, которые, являясь представительным органом этнических меньшинств, обеспечивают их участие в принятии решений. Идея создания Этнического совета венгров Воеводины была выдвинута Альянсом в 1999 году, и 21 сентября 2002 года был сформирован первый совет во главе с Ласло Йозой и штаб-квартирой в Суботице (Szerbhorvath, 2015, p. 60). В течение 2002–2010 годов этот орган принял ряд важных решений относи-

¹⁵ *Статут Аутономне покрајине Војводине* од 22.05.2014 [Электронный ресурс] // Офиц. сайт Скупштини Воеводини. URL: <https://www.skupstinavojvodine.gov.rs/Strana.aspx?s=statut> (дата обращения: 11.08.2021). В декабре 2013 года Конституционный суд Сербии определил 40 положений статута как несоответствующих конституции, установив срок в шесть месяцев для внесения поправок. В Воеводине приступили к разработке поправок, релевантных решению Белграда. В мае 2014 года Скупщина Воеводины приняла поправки в статут края, предварительно одобренные Национальным Собранием Республики Сербия. Примечательно, что в голосовании по данному вопросу не участвовала Лига социал-демократов Воеводины, в то время как Альянс воеводинских венгров и их лидер И. Пастор, возглавляющий Скупщину, активно сотрудничали с национальным правительством, продвигая и согласовывая поправки.

¹⁶ Этот закон с поправками 2003, 2009 и 2013 годов действует до сих пор. См.: *Закон о заштити права и слобода националних мањина* [Электронный ресурс] // Офиц. сайт М-ва гос. администрации и мест. самоуп. Респ. Сербия. URL: <http://mduls.gov.rs/wp-content/uploads/ZAKON-O-ZASTITI-PRAVA-I-SLOBODA-NACIONALNIH-MANJINA040718.pdf?script=lat> (дата обращения: 10.08.2021).

¹⁷ *Na IX Skupštini Saveza vojvodanskih Mađara u Subotici*, 19. juna 2004. godine usvojen je Program Saveza vojvodanskih mađara [Электронный ресурс] // Сайт Альянса воеводинских венгров. URL: <http://www.vmsz.org.rs/sr/content/program> (дата обращения: 02.11.2021).

тельно языка, в том числе об использовании венгерских топонимов, открытии в Суботице венгерского педагогического колледжа и т.д. Альянс всегда активно продвигал эти решения и добился того, чтобы они были поддержаны Скупщиной края (Purger, 2012, p. 40). Институционализация и ресурсная поддержка работы Этнического совета венгров были обеспечены ратификацией двустороннего договора о защите национальных меньшинств, подписанного в 2003 году Сербией и Венгрией¹⁸. Таким образом, с одной стороны, вопрос о правах языковых меньшинств (в данном случае венгров) продвигала ведущая регионалистская партия Воеводины – Альянс воеводинских венгров, а с другой – он был в зоне приоритетного влияния Венгрии как kin-state.

В 2008 году Альянс вошел в проправительственную коалицию на общенациональных парламентских выборах¹⁹, и это позволило ему найти сторонников идеи этнических советов на национальном уровне (Korhecz, 2019, p. 119). В 2009 году был принят закон Сербии «О советах этнических меньшинств»²⁰, одобренный Европейской комиссией как пример «существенного прогресса в защите меньшинств» в Сербии²¹, что вполне отвечало стремлению страны к евроинтеграции. Советы этнических меньшинств избираются на четыре года членами меньшинств. Выборы организует Республиканская избирательная комиссия Сербии, а регистрацию этнических советов производит Министерство по правам человека и меньшинств Сербии, то есть фактическим регулятором деятельности советов выступает национальное правительство²². Этнические советы обладают правом инициировать решения по широкому кругу вопросов в области образования, культуры, массмедиа, практик официального использования миноритарных языков (ст. 2), обращаясь с соответствующими запросами в органы власти любого уровня. Как отмечает Т. Корхец, решение об институционализации этнических советов правительство принимало «во-первых, во избежание политических переговоров во вопросу о территориальной автономии меньшинств, которая рассматривалась как угроза территориальной целостности Сербии, во-вторых, для интеграции меньшинств в рамки государственных институтов, а в-третьих, в целях демонстрации международному сообществу готовности следовать высоким стандартам защиты прав этнических меньшинств» (Korhecz, 2019, p. 119).

¹⁸ *Ethnic minorities in Serbia – An overview*. 2008. 27 Feb. P. 5 [Электронный ресурс] // Official website of Organization for Security and Co-operation in Europe. URL: <https://www.osce.org/serbia/30908> (дата обращения: 11.08.2021).

¹⁹ *Serbia Narodna skupstina* (National Assembly) [Электронный ресурс] // Official website of Inter-Parliamentary Union. URL: http://archive.ipu.org/parline-e/reports/2355_arc.htm (дата обращения: 03.11.2021).

²⁰ *Закон о националним саветима националних мањина* [Электронный ресурс] // Официальный сайт Краевого секретариата по вопросам образования, регламентации, администрации и нац. меньшинств – нац. общин. URL: http://www.puma.vojvodina.gov.rs/dokumenti/zakoni/Zakon_ns.pdf (дата обращения: 14.10.2021).

²¹ *Serbia 2010 Progress Report*. 2010. 9 Nov. P. 10 [Электронный ресурс] // Official website of European Commission. URL: http://europa.rs/upload/documents/key_documents/2010/Rapport%20SR%20TO%20PRESS%20CONF%2008.11.pdf (дата обращения: 14.10.2021).

²² *Национални савети националних мањина* [Электронный ресурс] // Официальный сайт Республик. избират. комис. Сербии. URL: <https://www.rik.parlament.gov.rs/tekst/103/nacionalni-saveti-nacionalnih-manjina.php> (дата обращения: 02.08.2021).

Подписанию и ратификации в 2006 году Сербией и Черногорией Хартии предшествовала активная работа Скупщины Воеводины по инициированию изменений в национальные нормативные правовые акты в части использования и поддержки этнических языков, а именно в Закон «Об официальном использовании языков и скриптов», «Закон о начальной школе» (ст. 1), «Закон о средней школе» (п. 2–6 ст. 5), «Закон о дошкольном образовании» (п. 2 ст. 5)²³. Эти и другие инициативы способствовали формированию национальной языковой политики и определению обязательств, которые взяла на себя Сербия в отношении защиты миноритарных языков при ратификации Хартии²⁴. Интеграционный индекс по взятым обязательствам равен 34 (почти медианное значение ИИЯП-обязательства по всей выборке), а набор обязательств охватывает все сферы: образование, судопроизводство, публичное администрирование, средства массовой информации, культуру, экономику, социальную сферу, трансграничное сотрудничество²⁵.

В 2008 году Скупщина Воеводины, а в 2009 году парламент Сербии принимают статут края, в соответствии с которым на территории региона статус официального получает сербский язык, а ко-официальных – венгерский, словацкий, хорватский, румынский и русинский языки²⁶. Для локального уровня набор языков, используемых в официальном делопроизводстве, был расширен, а к компетенции правительства края было отнесено обеспечение возможности использования сербского, венгерского, словацкого, хорватского, румынского и других языков, носители которых проживают в крае, в делопроизводстве и в публичной сфере²⁷. Фактически эти положения статута стали реальной имплементацией обязательств Сербии по Хартии. По итогам первого мониторингового цикла (2009 год) эксперты Совета Европы отмечали, что Воеводина дает даже большие возможности для поддержки языковых меньшинств, предоставляя решение вопроса об официальном использовании языка отдельным населенным пунктам: «...в Воеводине язык и письменность меньшинства, которые не используются официально на всей территории муниципалитета, вводятся в официальное использование в населенном пункте (месна заедница) этого муниципалитета, если доля населения, при-

²³ Acts referred to the National Assembly of Serbia [Электронный ресурс] // Official website of Assembly of the Autonomous Province of Vojvodina. URL: <https://www.skupstinavojvodine.gov.rs/Strana.aspx?s=upucenaakta&j=EN> (дата обращения: 11.08.2021).

²⁴ Языки, по которым Сербия взяла обязательства: албанский, бошняцкий, болгарский, венгерский, румынский, русинский, словацкий, украинский, хорватский и цыганский.

²⁵ Chart of signatures and ratifications of Treaty 148 [Электронный ресурс] // Official website of Council of Europe. URL: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/148/signatures?module=declarations-by-treaty&numSte=148&codeNature=0> (дата обращения: 11.08.2021).

²⁶ Autonomna Pokrajina Vojvodina [Электронный ресурс] // Офиц. сайт автоном. края Воеводина. URL: <https://www.vojvodina.gov.rs/vojvodina/o-vojvodini> (дата обращения: 19.10.2021); Official use of languages and scripts in the AP Vojvodina [Электронный ресурс] // Official website of Provincial Secretariat for Education, Regulations, Administration and National Minorities – National Communities. 2020. 29 Jun. URL: http://www.puma.vojvodina.gov.rs/etext.php?ID_mat=207&PHPSESSID=60jvmmmt68lo04ff839psef46u1 (дата обращения: 22.10.2021).

²⁷ Статут Аутономне покрајине Војводине...

надлежащего к данному меньшинству, достигает 25 % в населенном пункте»²⁸. Более того, существует экстрапозитивная практика ввода в официальное употребление языка меньшинств в тех территориях, где доля меньшинств ниже пороговых значений: русский в Нови-Саде (0,6 %), румынский в Зреняине (1,9 %) ²⁹.

Продолжая выполнять обязательства, взятые при ратификации Хартии, правительство Сербии в 2013 и 2014 годах реформировало законодательство. При активном участии регионалистских партий были изменены или приняты законы, касающиеся права языковых меньшинств на образование на родном языке (законы о начальном, среднем и высшем образовании), а также нормативно-правовые акты, регулирующие защиту прав представителей этнических меньшинств в суде³⁰. Скупщина Воеводины подняла вопрос о языке вступительных экзаменов в вузы и на своем апрельском заседании 2013 года приняла решение о сдаче экзаменов на языках меньшинств³¹. Кроме того, изучение материалов Скупщины показывает, что воеводинские депутаты с завидным постоянством принимают решения о финансировании деятельности этнических советов, теле- и радиокompаний, вещающих на региональных языках, о предоставлении публичных услуг на региональных языках. Эти и другие примеры свидетельствуют о рутинизированной практике реализации языковой политики, ее ресурсном обеспечении и институциональной поддержке. В 2016 году вступил в силу национальный План действий по защите прав меньшинств, предусматривающий проведение комплекса мероприятий по защите региональных языков³². Он рассматривался как рамочный документ, необходимый для начала переговоров об интеграции в Европейский союз (Beretka, 2020, p. 279). План активно обсуждался в Этническом совете венгров при участии представителей регионалистских партий, в том числе Альянса воеводинских венгров³³.

Тем не менее, согласно последнему мониторинговому отчету экспертов Совета Европы (2017 год), Сербия в разной степени выполняет свои обязательства в отношении региональных языков: наиболее полно – в отношении

²⁸ *Application of the Charter in Serbia*. 1st monitoring cycle 2009. 6 May. P. 7 [Электронный ресурс] // Official website of Council of Europe. URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806db959> (дата обращения: 11.08.2021).

²⁹ Ibid. P. 8.

³⁰ *European Charter for Regional or Minority Languages: Application of the Charter in Serbia*. 2016. 27 Apr. [Электронный ресурс] // Official website of Council of Europe. URL: http://www.coe.int/t/dg4/education/minlang/Report/EvaluationReports/SerbiaECRML3_en.pdf (дата обращения: 13.08.2021).

³¹ *Saziv* 2012–2016. Session number: 16. Date of event: 25.04.2013. Minutes [Электронный ресурс] // Official website of Assembly of the Autonomous Province of Vojvodina. URL: <https://www.skupstinavojvodine.gov.rs/Strana.aspx?s=sednice&id=112&t=z&j=EN> (дата обращения: 11.08.2021).

³² *Action Plan for the Realisation of the Rights of National Minorities* [Электронный ресурс] // Official website of Provincial Secretariat for Education, Regulations, Administration and National Minorities – National Communities. URL: http://www.puma.vojvodina.gov.rs/etext.php?ID_mat=808 (дата обращения: 11.07.2017).

³³ *Маньине незадовољне Нацртом измене Закона о националним саветима* [Электронный ресурс] // Официальный сайт Этнич. совета венгров. URL: <https://www.mnt.org.rs/sr/manjine-nezadovoljne-nacrtom-izmene-zakona-o-nacionalnim-savetima> (дата обращения: 12.08.2021).

венгерского и словацкого (ИИЯП-выполнение составляет 21 и 20 баллов соответственно), в меньшей степени – в отношении хорватского языка (17), русинского (16,5) и румынского (15). В области судопроизводства и в экономической сфере вариативности в отношении разных языков нет, в то время как в сферах образования, культуры, массмедиа, трансграничного сотрудничества обязательства по поддержке венгерского и словацкого языков выполнены заметно лучше, чем в отношении других. Очевидно, на это влияет не только активное участие в реализации языковой политики советов этнических меньшинств венгров и словаков, их системная поддержка со стороны родственных государств, но и позиция Воеводины и представленных в ее Скупщине регионалистских партий. Косвенно на это указывает независимая оценка П. Ротер Плана действий по защите прав меньшинств, согласно которой возможности ресурсного обеспечения защиты языковых прав у этнических меньшинств в Воеводине несравнимо больше, нежели в других административно-территориальных единицах Сербии³⁴.

Таким образом, в реализацию языковой политики на территории Воеводины активно включены не только региональные, но и местные органы власти, а центральные власти предоставляют им расширенный объем полномочий. Кроме того, в процесс вовлечены негосударственные акторы – регионалистские партии и этнические советы, институционализация которых привела к тому, что решения органов власти по вопросу о языке зависят от позиции совета той этнической группы, которая является доминирующей в данной территории. В случае игнорирования властями их мнения советы могут обращаться в суд, и суды нередко встают на их сторону (Purger, 2012, p. 7). Финансовая поддержка деятельности советов этнических меньшинств осуществляется из государственного бюджета, что, однако, не исключает возможности ее финансирования из-за рубежа, в том числе от kin-state (Purger, 2012, p. 2). Учитывая, что Венгрия проводит активную публичную дипломатию и использует инструменты soft power, Этнический совет венгров получает от этой страны значительную финансовую и организационную поддержку.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Хартия региональных языков или языков меньшинств, принятая Советом Европы, является значимым регулятором языковой политики в подписавших и ратифицировавших ее странах. Языковая политика в отношении меньшинств, таким образом, оказывается ярким примером multi-level governance. Large-N сравнительное исследование подтвердило предположение, что существенное влияние на силу языковой политики в отношении меньшинств оказывают регионалистские партии и движения. Их сила (представленность в региональном парламенте) демонстрирует устойчивое и статистически

³⁴ Roter P. Additional opinion on the revised Action Plan for the Realisation of the Rights of National Minorities of the Republic of Serbia. P. 5–6 [Электронный ресурс]. URL: <https://pjp-eu.coe.int/en/web/minority-rights/images/additional%20opinion%20on%20the%20action%20plan%20and%20the%20revised%20action%20plan%20from%2020%20january%202016%20-%20dr%20petra%20roter.pdf> (дата обращения: 11.08.2021).

значимое воздействие и на объем обязательств, которые берут в отношении региональных языков государства, ратифицировавшие Хартию, и на степень имплементации этих обязательств. Другой значимый фактор – наличие у языкового меньшинства «родственного государства» (kin-state). Существенное влияние оказывают и особенности языковой политики в некоторых странах. Наиболее сильную политику в отношении языков меньшинств проводят Испания, Румыния и Финляндия.

Тематическое исследование (case-study) сербской Воеводины как наиболее типичного случая позволило раскрыть механизмы взаимосвязи между регионализмом и силой языковой политики. Будучи представлены в органах власти региона, регионалистские партии не только активно продвигают языковые требования в публичную повестку, но и добиваются более активного вовлечения региональных акторов в разработку и принятие решений по вопросам языковой политики на национальном уровне. По инициативе регионалистских партий сначала в Воеводине, а затем и на территории всей страны произошла институционализация этнических советов. В результате сложилась ситуация, когда языковая политика разрабатывается и реализуется в тесном сотрудничестве национального правительства, региональных и местных властей, а в лице этнических советов в нее активно вовлечены негосударственные акторы, что в полной мере согласуется с концепцией MLG. Существенное значение для позитивной языковой политики в Воеводине имеет исторически укорененная традиция поддержки многоязычия в регионе, а также влияние внешних факторов: поддержка со стороны kin-states и стремление к интеграции в Европейский союз. Таким образом, воеводинские регионалисты в своей деятельности аккумулируют требования не только меньшинств, но и в целом регионального мультиэтнического сообщества, стремящегося в Европу, что благоприятствует коалиционным взаимодействиям регионалистов общенациональными партиями.

Список источников

Панов П. В. Многоликий регионализм // Вестник Пермского университета. Политология. 2020. Т. 14, № 1. С. 102–115. <https://doi.org/10.17072/2218-1067-2020-1-102-115>.

Филиппова Е. Ю. Включенные или невключенные: языки меньшинств в текстах государственных программ в полиэтнических регионах России // Ars Administrandi (Искусство управления). 2020. Т. 12, № 4. С. 577–594. <https://doi.org/10.17072/2218-9173-2020-4-577-594>.

Belić B. Linguistic Vojvodina: Embordered frontiers // The multilingual society Vojvodina: Intersecting borders, cultures and identities / Ed. by T. Kamusella, M. Nomachi. Sapporo: Slavic Research Center, Hokkaido University, 2014. P. 1–23.

Beretka K. Fluid borders of national-cultural autonomy: The legal status of national minority councils in Serbia // Nationalities Papers. 2020. Vol. 48, № 2. P. 273–288. <https://doi.org/10.1017/nps.2018.64>.

Carla A. Living apart in the same room: Analysis of the management of linguistic diversity in Bolzano // Ethnopolitics. 2007. Vol. 6, № 2. P. 285–313. <https://doi.org/10.1080/17449050701345041>

- Dandoy R.* Ethno-regionalist parties in Europe: A typology // *Perspectives on Federalism*. 2010. Vol. 2, № 2. P. 194–220.
- Hooghe L., Marks G.* Multi-level governance and European integration. Lanham, MD: Rowman & Littlefield, 2001. 256 p.
- Hooghe L., Marks G., Schakel A. et al.* Measuring regional authority. A postfunctionalist theory of governance. Vol. 1. Oxford: Oxford University Press, 2016. 704 p.
- Korhec T.* Evolving legal framework and history of national minority councils in Serbia // *International Journal of Public Law and Policy*. 2019. Vol. 6, № 2. P. 116–137. <https://doi.org/10.1504/IJPLAP.2019.097538>.
- Liu A.* Democracy and minority language recognition: Tyranny of the majority and the conditional effects of group size // *Democratization*. 2016. Vol. 24, № 3. P. 544–565. <https://doi.org/10.1080/13510347.2016.1245292>.
- Liu A.* Standardizing diversity: The political economy of language regimes. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 2015. 264 p.
- Masseti E., Schakel A.* Between autonomy and secession: Decentralization and regionalist party ideological radicalism // *Party Politics*. 2016. Vol. 22, № 1. P. 59–79. <https://doi.org/10.1177/1354068813511380>.
- Purger T.* Ethnic self-governance in Serbia: The first two years of the national minority councils // *South-East Europe*. 2012. Vol. 3, № 2. P. 1–18.
- Regional governance in the EU: Regions and the future of Europe* / Ed. by G. Abels, J. Battke. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2019. 256 p.
- Regionalist parties in Western Europe* / Ed. by L. De Winter, H. Türsan. London: Routledge, 1998. 278 p.
- Sonntag S., Cardinal L.* State traditions and language regimes: A historical institutionalism approach to language policy // *Acta Universitatis Sapientiae, European and Regional Studies*. 2015. Vol. 8, № 1. P. 5–21. <https://doi.org/10.1515/auseur-2015-0010>.
- Stephenson P.* Twenty years of multi-level governance: “Where does it come from? What is it? Where is it going?” // *Journal of European Public Policy*. 2013. Vol. 20, № 6. P. 817–837. <https://doi.org/10.1080/13501763.2013.781818>.
- Szerbhorvath G.* Language politics and language rights on the territory of former Yugoslavia the today’s Serbia / Vojvodina // *Acta Universitatis Sapientiae, European and Regional Studies*. 2015. Vol. 8. P. 57–72. <https://doi.org/10.1515/auseur-2015-0013>.
- Szmeja M.* Silesians in the face of Polish cultural dominance [Электронный ресурс] // *East European Politics and Societies*. 2021. <https://doi.org/10.1177/08883254211018811>. URL: <https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/08883254211018811> (дата обращения: 11.12.2021).
- Waterbury M.* Kin-state politics: Causes and consequence // *Nationalities Papers*. 2020. Vol. 48, № 5. P. 799–808. <https://doi.org/10.1017/nps.2020.3>.

Информация об авторах

Н. В. Борисова – доктор политических наук, доцент, научный сотрудник отдела по исследованию политических институтов и процессов ФГБУН Пермский федеральный исследовательский центр Уральского отделения Россий-

ской академии наук, 614990, Россия, г. Пермь, ул. Ленина, 13а; декан историко-политологического факультета ФГАОУ ВО «Пермский государственный национальный исследовательский университет», 614068, Россия, г. Пермь, ул. Букирева, 15

SPIN-код (РИНЦ): 6687-0400

AuthorID (РИНЦ): 77227

Web of Science ResearcherID: G-8490-2018

П. В. Панов – доктор политических наук, доцент, главный научный сотрудник отдела по исследованию политических институтов и процессов ФГБУН Пермский федеральный исследовательский центр Уральского отделения Российской академии наук, 614990, Россия, г. Пермь, ул. Ленина, 13а

SPIN-код (РИНЦ): 1739-3478

AuthorID (РИНЦ): 77223

Web of Science ResearcherID: O-2160-2016

Вклад авторов: все авторы сделали эквивалентный вклад в подготовку публикации.

Авторы заявляют об отсутствии конфликта интересов.

Статья поступила в редакцию 21.12.2021; одобрена после рецензирования 02.02.2022; принята к публикации 02.02.2022.

References

Panov, P. V. (2020), "Many faces of regionalism", *Bulletin of Perm University. Political Science*, vol. 14, no. 1, pp. 102–115, <https://doi.org/10.17072/2218-1067-2020-1-102-115>.

Philippova, E. Yu. (2020), "Included or excluded: Minority languages in government programs texts in multi-ethnic regions of the Russian Federation", *Ars Administrandi*, vol. 12, no. 4, pp. 577–594, <https://doi.org/10.17072/2218-9173-2020-4-577-594>.

Belić, B. (2014), "Linguistic Vojvodina: Embordered frontiers", in Kamusella, T. and Nomachi, M. (eds.), *The multilingual society Vojvodina: Intersecting borders, cultures and identities*, Slavic Research Center, Hokkaido University, Sapporo, Japan, pp. 1–23.

Beretka, K. (2020), "Fluid borders of national-cultural autonomy: The legal status of national minority councils in Serbia", *Nationalities Papers*, vol. 48, no. 2, pp. 273–288, <https://doi.org/10.1017/nps.2018.64>.

Carla, A. (2007), "Living apart in the same room: Analysis of the management of linguistic diversity in Bolzano", *Ethnopolitics*, vol. 6, no. 2, pp. 285–313, <https://doi.org/10.1080/17449050701345041>.

Dandoy, R. (2010), "Ethno-regionalist parties in Europe: A typology", *Perspectives on Federalism*, vol. 2, no. 2, pp. 194–220.

Hooghe, L. and Marks, G. (2001), *Multi-level governance and European integration*, Rowman & Littlefield, Lanham, MD, US.

Hooghe, L., Marks, G., Schakel, A. et al. (2016), *Measuring regional authority. A postfunctionalist theory of governance*, vol. I, Oxford University Press, Oxford, UK.

Korhecz, T. (2019), "Evolving legal framework and history of national minority councils in Serbia", *International Journal of Public of Law and Policy*, vol. 6, no. 2, pp. 116–137, <https://doi.org/10.1504/IJPLAP.2019.097538>.

Liu, A. (2016), "Democracy and minority language recognition: Tyranny of the majority and the conditional effects of group size", *Democratization*, vol. 24, no. 3, pp. 544–565, <https://doi.org/10.1080/13510347.2016.1245292>.

Liu, A. (2015), *Standardizing diversity: The political economy of language regimes*, University of Pennsylvania Press, Philadelphia, PA, US.

Masseti, E. and Schakel, A. (2016), "Between autonomy and secession: Decentralization and regionalist party ideological radicalism", *Party Politics*, vol. 22, no. 1, pp. 59–79, <https://doi.org/10.1177/1354068813511380>.

Purger, T. (2012), "Ethnic self-governance in Serbia: The first two years of the national minority councils", *South-East Europe*, vol. 3, no. 2, pp. 1–18.

Abels, G. and Battke, J. (eds.) (2019), *Regional governance in the EU: Regions and the future of Europe*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, UK.

De Winter, L. and Türsan, H. (eds.) (1998), *Regionalist parties in Western Europe*, Routledge, London, UK.

Sonntag, S. and Cardinal, L. (2015), "State traditions and language regimes: A historical institutionalism approach to language policy", *Acta Universitatis Sapientiae, European and Regional Studies*, vol. 8, no. 1, pp. 5–21, <https://doi.org/10.1515/auseur-2015-0010>.

Stephenson, P. (2013), "Twenty years of multi-level governance: "Where does it come from? What is it? Where is it going?", *Journal of European Public Policy*, vol. 20, no. 6, pp. 817–837, <https://doi.org/10.1080/13501763.2013.781818>.

Szerbhorvath, G. (2015), "Language politics and language rights on the territory of former Yugoslavia the today's Serbia / Vojvodina", *Acta Universitatis Sapientiae, European and Regional Studies*, vol. 8, pp. 57–72, <https://doi.org/10.1515/auseur-2015-0013>.

Szmeja, M. (2021), "Silesians in the face of polish cultural dominance", *East European Politics and Societies*, <https://doi.org/10.1177/08883254211018811> [Online], available at: <https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/08883254211018811> (Accessed Dec. 11, 2021).

Waterbury, M. (2020), "Kin-state politics: Causes and consequence", *Nationalities Papers*, vol. 48, no. 5, pp. 799–808, <https://doi.org/10.1017/nps.2020.3>.

Information about the authors

N. V. Borisova – Doctor of Political Sciences, Associate Professor, Researcher of Research Department of Political Institutions and Processes, Perm Federal Research Center of the Ural Branch of the Russian Academy of Sciences, 13a Lenin str., Perm, 614990, Russia; Dean of Faculty for History and Politics, Perm State University, 15 Bukirev str., Perm, 614068, Russia

SPIN-code (RSCI): 6687-0400

AuthorID (RSCI): 77227

Web of Science ResearcherID: G-8490-2018

P. V. Panov – Doctor of Political Sciences, Associate Professor, Chief Researcher of Research Department of Political Institutions and Processes, Perm Federal Research Center of the Ural Branch of the Russian Academy of Sciences, 13a Lenin str., Perm, 614990, Russia

SPIN-code (RSCI): 1739-3478

AuthorID (RSCI): 77223

Web of Science ResearcherID: O-2160-2016

Contribution of the authors: the authors contributed equally to this article.

The authors declare no conflicts of interests.

The article was submitted 21.12.2021; approved after reviewing 02.02.2022; accepted for publication 02.02.2022.